

## artigos e ensaios

## Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros

**Ana Gabriela Akaishi**

Arquiteta e Urbanista, mestranda no Programa de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC), Rua Santa Adélia, 166, Bairro Bangu, Santo André, SP, Brasil, CEP 09210-170, ana.akaishi@ufabc.edu.br

### Resumo

O presente artigo busca analisar as limitações que se colocam ao planejamento e à gestão urbano-habitacional no âmbito dos pequenos municípios do país, onde os recursos financeiros, institucionais e administrativos impõe desafios distintos dos encontrados em médios e grandes centros. A análise se insere no contexto do novo quadro territorial brasileiro, no qual os avanços do arcabouço jurídico-institucional e os esforços federais para a ampliação de investimentos no setor habitacional levantam novos questionamentos sobre a condução destes processos em territórios específicos.

*Palavras-chave:* planejamento urbano, planejamento habitacional, pequenos municípios.

Este artigo pretende analisar os desafios ao planejamento e à gestão urbano-habitacional dos pequenos municípios brasileiros, apesar dos recentes esforços federais para maior apoio ao desenvolvimento urbano na esfera local.

Nas últimas décadas, o Brasil vivenciou crescimento significativo em diversos setores da economia, o que teve implicações no desenvolvimento urbano. Entre os anos de 1999 e 2009, o PIB nacional cresceu a uma taxa anual de 3,27%, enquanto a população ocupada aumentou a uma taxa de 2,29%<sup>1</sup>, período marcado principalmente por mudanças na condução das políticas econômicas (KLINK & ROLNIK, 2010).

Nos anos citados, o país presenciou também a retomada e ampliação de investimentos públicos nos setores urbano e habitacional, programas como o Minha Casa Minha Vida e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) elevaram os patamares de recursos públicos federais aplicados nas cidades brasileiras. Segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação (2010), o governo federal, de 2003 a 2009, investiu cerca de R\$ 187,57 bilhões em

habitação, atendendo a 4,9 milhões de famílias<sup>2</sup>. As principais fontes da política habitacional, o FGTS e o SBPE, tiveram os volumes de recursos aumentados em cerca de 580% e 1300%, respectivamente (DENALDI et al, 2010).

O crescimento de investimentos em habitação foi corroborado pela instituição de vários marcos regulatórios e principalmente fortalecimento de marcos institucionais, que estabeleceram condições para a viabilização dessas políticas. A partir de 2003, criou-se o Ministério das Cidades, órgão de instância federal, responsável pela elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH), que em 2005 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)<sup>3</sup> e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

No que tange às áreas rurais do país, desde os anos 90 essas regiões apresentaram dados socioeconômicos prósperos: Favareto & Abramovay (2011) apontam em estudo recente que entre os anos de 1991 e 2000, as áreas essencialmente rurais apresentaram desempenho positivo e surpreendentemente maior

<sup>1</sup> Fonte: IBGE: Contas Nacionais (para o PIB – 1999-2009) e PNAD (para a população ocupada – 1999-2009). In: KLINK & ROLNIK, 2010.

<sup>2</sup> Incluem-se nessa soma os recursos provenientes do Sistema Brasileiro de Poupança de Empréstimos (SBPE), da CAIXA e bancos privados.

<sup>3</sup> Pela Lei Federal nº 11.124/05.

do que as áreas marcadas por grandes aglomerações urbanas - quando analisados conjuntamente parâmetros de renda familiar, pobreza e desigualdade. Os autores indicam as maciças transferências de renda (como aportes diretos do governo federal às prefeituras, pagamentos de salários de funcionários públicos, bolsa-escola, vale-gás e, sobretudo, a aposentadoria dos trabalhadores rurais) como variáveis possivelmente responsáveis por esses resultados.

Há controvérsias quando se discute a efetividade dessas intervenções e seus impactos no território brasileiro. Os avanços observados em nosso território não parecem ter sido ainda suficientes para reverter o quadro de dívida social acumulada historicamente: estudos recentes revelam a persistência de cidades brasileiras com baixíssimas condições adequadas de urbanidade. Klink & Rolnik (2010) ressaltam que em 2000 apenas 33% dos domicílios do país estavam totalmente adequados, 30,5 milhões de domicílios tinham alguma inadequação e nenhum município apresentava 100% de seus domicílios plenamente adequados. Essa realidade não é diferente quando se analisam dados das regiões interioranas do Brasil. O já referido estudo de Favareto & Abramovay (2011) não consente associação entre urbanização e desenvolvimento, afirmando que não é necessariamente nos perímetros irrigados, nem nas regiões onde surgiram os polos dinâmicos, na década de 90, que se têm os melhores indicadores sociais nos territórios predominantemente rurais do país.

Partindo dessa constatação, o presente texto se propõe a traçar uma análise exploratória dos desafios e limitações ainda presentes no novo quadro territorial brasileiro, com foco na realidade dos pequenos municípios do país, onde as dificuldades para a gestão e o planejamento territorial são ainda muito maiores do que nas cidades médias e grandes, e onde os recursos financeiros, institucionais e administrativos lhes conferem maior autonomia.

O artigo está organizado em mais três seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção dois do artigo pretende contextualizar os pequenos municípios nas novas dinâmicas econômicas e socioterritoriais recentes. Territórios nos quais as transformações acontecem com maior intensidade. Já a seção três analisa brevemente o desigual acesso

à terra, que marca a história do Brasil até nosso dias, apresentando alguns dos principais avanços da última década. Na quarta seção há a análise exploratória dos desafios que ainda perduram em meio ao novo quadro e se intensificam nos pequenos municípios. Questões que se mais bem trabalhadas ocasionariam mudanças consideráveis na problemática urbano-habitacional. Por fim, as considerações finais, à luz das seções anteriores, são um balanço das questões estruturais reveladas, com contribuições à agenda de pesquisa sobre políticas urbano-habitacionais em pequenos municípios brasileiros.

### **As dinâmicas econômicas e socio-territoriais recentes nos pequenos municípios brasileiros**

Esta seção registra as novas dinâmicas econômicas, demográficas e socioterritoriais como processos que originam implicações à gestão do território e, sobretudo, novos desafios, em especial para esses municípios. O século XXI acentua novas tendências no desenvolvimento econômico-territorial do Brasil. Em linhas gerais, enquanto no século passado consolidou-se fortemente a convergência econômica no Sudeste, com expressiva concentração de renda, as décadas recentes revelam mudanças nesse perfil e na localização da população. Ou seja: a população passa a aumentar cada vez mais no interior (mudando o padrão de ocupação litorânea anterior), acentuando o crescimento e a emergência de cidades médias e pequenas, com redução da migração para as metrópoles e litoral (ARAÚJO, 2008). A expansão da indústria é mais presente no interior do Estado de São Paulo, e não na capital, como outrora, e ainda mais expressiva no Nordeste e Centro-oeste brasileiros (op.cit.; loc.cit.).

Outra dinâmica importante diz respeito ao vigoroso crescimento urbano. A população das cidades cresceu em ritmo acentuado nas últimas décadas: passou de 67,7% em 1980 a 81,2% da população total em 2000.

A urbanização da sociedade brasileira contraria, no entanto, aqueles que esperavam ver, nesse processo, a superação do Brasil arcaico, que muitos supunham vinculado à hegemonia da economia agroexportadora (MARICATO, 2001). O estudo de Favareto & Abramovay (2011) explora a referida ideia de que a urbanização e a criação de polos

dinâmicos nas economias regionais não ocasionam a melhoria nos indicadores de desenvolvimento, levando o processo de urbanização a recriar o atraso por meio de novas formas, como contraponto à dinâmica de modernização.

Nesse cenário, pequenas cidades, agora tratadas eminentemente como territórios urbanos<sup>4</sup>, deparam-se com o desafio de gerir seu território em uma nova fase do capitalismo mundial. Variáveis por assim dizer “globais”, nessa nova fase, determinam transformações de toda ordem, sobre espaços que no Brasil acumulam dívida social histórica e guardam traços de nossa formação social patrimonialista e clientelista (MARICATO, 2008).

Cabe destacar que a discussão sobre porte de cidade transcende o mero estabelecimento de faixa populacional, pois cidades de mesma população podem ter significados e papéis diferentes, segundo a região e/ou Estado em que se inserem (SPOSITO, 2009). Autores como Sposito (2007) e Santos & Silveira (2001) destacam o papel regional que as cidades médias desempenham, exercendo forte relação com a área na qual estão situadas, além da concentração e centralização econômica. Às pequenas cidades estaria reservado papel de caráter local, de atendimento às necessidades imediatas da população e da produção agrícola (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Existem divergências quanto ao tamanho de população que define o corte entre cidades pequenas e médias. Santos & Silveira (2001) admitem a faixa de 20 e 500 mil habitantes para as cidades médias. Portanto, abaixo de 20 mil habitantes para as cidades pequenas. Por outro lado, Veiga (2004) propõe, para a classificação das cidades, a associação entre porte (tamanho da população) e densidade do município, baseado na constatação da Pesquisa *Caracterização e Tendências da Rede Urbana no Brasil* (1999) do IBGE/PEA e UNICAMP. A pesquisa constata a queda abrupta de densidade demográfica conforme diminui o porte populacional dos municípios. Enquanto nos municípios com mais de 100 mil habitantes, considerados centros urbanos pela referida pesquisa, a densidade média é superior a 80 hab/km<sup>2</sup>, na classe imediatamente inferior (entre 75 e 100 mil habitantes), ela cai para menos de 20 hab/km<sup>2</sup>. E se reduz ainda mais nas cidades na faixa de 50 mil habitantes, em que a densidade média é de 10 hab/

km<sup>2</sup>. Segundo o autor, as duas quedas abruptas de densidade populacional permitem considerar de pequeno porte os municípios com menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab/km<sup>2</sup>, e de médio porte os com população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade exceda a 80 hab/km<sup>2</sup>.

Levando em consideração o exposto, para o âmbito deste artigo designam-se pequenos municípios aqueles com população até 50 mil habitantes, e densidade habitacional menor do que 80 hab/km<sup>2</sup>.

### **A desigualdade estrutural no acesso à terra e à habitação no Brasil e o novo quadro de conquistas históricas**

A discussão fundiária é mais do que nunca um nó marcado por conflitos sociais no campo e na cidade. As cidades brasileiras refletem, espacial e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade. Como muitos autores já ressaltaram<sup>5</sup>, estão diretamente vinculados às formas peculiares da formação nacional dependente e do subdesenvolvimento.

A expressiva desigualdade social existente nas cidades brasileiras, portanto, encontra suas causas nas formas com que se organizou nossa sociedade, na maneira como se construiu um Estado patrimonialista – em que se confundem o interesse público e o privado –, e nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes desde a colônia. E, acima de tudo, no controle absoluto dessas elites sobre o processo de acesso à terra (rural e urbana) (FERREIRA, 2009).

Em última instância, o desigual acesso à terra urbanizada e a produção informal de moradia são marcas das cidades brasileiras em geral. Estão muito presentes nos grandes centros urbanos e nas regiões interioranas. Os assentamentos precários decorrentes das frentes de expansão urbana nos pequenos municípios sobre solo essencialmente rural, devem ser igualmente alvo de nossos olhares. Nessas áreas não há incidência de marcos regulatórios, tampouco são atendidos pelos sistemas financeiros formais, estão ausentes dos mapas das cidades ou mesmo dos cadastros das prefeituras. A situação se agrava

<sup>4</sup> É pertinente ressaltar que a delimitação entre o rural e o urbano é também objeto de discussão. Os critérios do IBGE designam as sedes municipais (cidades) e sedes distritais (vilas) como espaços urbanos, o que alavancaria significativamente o número das populações urbanas. Mas existem estudos que questionam esses dados. Veiga (2004), inspirado na classificação utilizada internacionalmente pela OCDE (1994), contesta os dados do IBGE com base na existência do que designa como “cidades imaginárias”, sugerindo que o Brasil seria menos urbano do que se calcula.

<sup>5</sup> Ver, a esse respeito, FERREIRA, 2009; MARICATO, 2001; MARICATO, 2008.

a partir da limitada capacidade de os municípios pequenos estabelecerem planejamento e gestão de seu território em função de inúmeras limitações comuns a esse porte de cidades, que serão mais bem desenvolvidas na seção quatro.

O século XXI inaugura um momento progressivo na construção de uma institucionalidade para a política urbana. A aprovação do Estatuto da Cidade, pela Lei Federal no 10.527/2001, legitima a luta do Movimento da Reforma Urbana em torno do direito à cidade. A aprovação do Estatuto inegavelmente consolidou a ordem constitucional no Brasil quanto ao controle dos processos de desenvolvimento urbano, visando reorientar a ação do Estado, dos mercados imobiliários e de toda a sociedade, de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais (FERNANDES, 2010).

O Estatuto estabelece o Plano Diretor como o instrumento para regulamentar de que modo a função social da terra deve ser cumprida nas cidades, e torna obrigatória sua elaboração em municípios com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Ainda determinou o prazo, que se prorrogou até 2008, para os municípios elaborarem o plano.

No ano de 2004, o governo federal lançou uma sistemática de promoção dessa ação. A *Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo* foi destinada a sensibilizar, apoiar e capacitar equipes técnicas das prefeituras e setores da sociedade civil a viabilizar a construção de 1.683 Planos Diretores Participativos nos municípios com a obrigação de fazê-lo até o período indicado (SAULE JÚNIOR & ROLNIK, 2001).

A partir de 2003, observa-se histórica conquista no arcabouço jurídico-institucional, há anos reivindicada pelos movimentos sociais organizados: a criação do Ministério das Cidades, órgão coordenador, gestor e formulador da política urbana e habitacional. E a criação do Conselho Nacional das Cidades, órgão constituído por diversos segmentos sociais, responsável por acompanhar e avaliar a política urbana nacional, articulando os três entes federativos.

Condicionados a esse ministério, distintas ações estratégicas foram adotadas, como a estruturação da Política Nacional de Habitação (PNH), principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo governo federal. A PNH previu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) como instrumento de organização dos agentes que atuam na área de habitação e meio para reunir os esforços das três escalas de governo (União, Estados e Municípios) e do mercado privado.

O novo marco regulatório do setor estabeleceu condições para a adesão ao SNHIS e acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Para adesão ao SNHIS, os Estados, municípios e Distrito Federal devem: (i) constituir Fundo de Habitação de Interesse Social - gerido por conselho gestor com representação dos segmentos sociais ligados à área de habitação, e (ii) elaborar Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS)<sup>6</sup> em sua esfera de gestão. A adesão ao SNHIS é condição indispensável para Estados e municípios obterem acesso aos recursos do FNHIS.

Em âmbito municipal, o Plano é um dos instrumentos de implantação do referido sistema e do planejamento das ações municipais no setor habitacional, a fim de garantir sua articulação vertical com a PNH e com a política urbana e fundiária municipal. A partir de 2007, o Ministério das Cidades intensifica campanha com Estados e municípios para adesão ao SNHIS. A partir de 2008, passou a desenvolver ações de apoio, capacitações presenciais, cursos a distância e financiamentos para elaboração dos PLHIS.

Com relação aos recursos federais mobilizados para o setor habitacional, a análise desenvolvida por especialistas nas áreas de habitação, saneamento e mobilidade sobre o período 2003/2009<sup>7</sup>, revela que ocorreu o crescimento dos investimentos em desenvolvimento urbano, mais especificamente no setor habitacional, revertendo a estagnação desde a extinção do BNH. No referido período, o governo federal investiu cerca de R\$ 187,57 bilhões em habitação, segundo dados da SNH (2010)<sup>8</sup>.

Em 2007, na segunda gestão do governo Lula, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que eleva consideravelmente o volume de investimentos públicos nas áreas de habitação

<sup>6</sup> O conteúdo do PLHIS está estabelecido pelo Guia de Adesão ao SNHIS, produzido pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. De acordo com esse guia, o PLHIS deve conter proposta metodológica, diagnóstico do setor habitacional e um plano de ação. O diagnóstico deve reunir informações a respeito do déficit e inadequação habitacional, identificar os assentamentos precários e levantar suas características urbanísticas, ambientais, sociais e fundiárias (DENALDI & SANTA ROSA, 2009).

<sup>7</sup> Ver estudo: DENALDI, R.; LEITÃO, K.; ZIONI, S. Nota técnica: Infraestrutura e desenvolvimento urbano. In: ARAÚJO, Tânia B. (Org) Estudo "Trajetórias do Brasil frente aos compromissos assumidos pelo Governo Lula 2003- 2009, Dimensão Melhoria da Qualidade de Vida". Brasília: CGEE, 2009 (mimeo).

<sup>8</sup> Esses investimentos foram realizados, sobretudo nas faixas de renda nas quais o déficit habitacional se concentra. No período de 2003 a 2009, do total de 3,48 milhões de atendimentos habitacionais realizados, 2,83 milhões, ou seja, 81,32%, foram destinados à população com renda de até 5 salários mínimos.

e saneamento (sobretudo nos programas de urbanização de assentamentos precários). Em 2009, o governo federal lança o Programa Minha Casa, Minha Vida, que pretende financiar a construção de 1 milhão de moradias, tendo como protagonista o mercado privado. Ainda assim, o programa é considerado inovador por concentrar 40% das unidades previstas entre as rendas de 0 a 3 salários mínimos, para as quais serão destinados R\$ 16 bilhões do Orçamento Geral da União – OGU.

Cabe lembrar que o governo federal prioriza o atendimento às regiões metropolitanas, nas quais o déficit habitacional se concentra. Os pequenos municípios não são atendidos prioritariamente e enfrentam enormes dificuldades para conseguir apresentar projetos e contratar recursos. Não por acaso dados de julho de 2011, da SNH, mostram que 5.127 municípios ainda não entregaram o PLHIS ao Ministério das Cidades/CAIXA.

### **Análise exploratória dos desafios e limitações estruturais que perduram no novo quadro e se intensificam em pequenos municípios<sup>9</sup>**

Conforme exposto, embora a última década apresente conquistas significativamente positivas nos âmbitos normativo-institucionais no setor habitacional, com aumento expressivo de investimentos, os avanços não foram acompanhados de transformações efetivas na função social das cidades, seja em grandes centros urbanos ou nas regiões interioranas, nos quais a desigualdade socioterritorial se agrava e as soluções se mostram mais prementes.

Esta seção pretende explorar alguns desses desafios e limitações existentes nos pequenos municípios para lidar com o planejamento urbano-habitacional. Não tem a pretensão de tratar de todos os desafios a serem enfrentados na crise das cidades, mas focar aqueles que assumem centralidade nesse porte de municípios.

### **Arcabouço jurídico-institucional centrado na realidade metropolitana**

O crescimento das cidades brasileiras acontece acelerada e desordenadamente. À medida que se instalam espaços urbanos nas cidades até então rurais, se agravam processos de contradições

e desigualdades, e, em consequência, mais premente se torna a intervenção do planejamento urbano. Consta-se nesses municípios a ausência de arcabouço jurídico-institucional que trate efetivamente de territórios com tensões e conflitos cada vez maiores. Cabe registrar que as cidades, como alvo de políticas públicas, são tratadas de forma ampla, quando deveriam ser encaradas em suas especificidades e complexidades.

Embora a Constituição de 1988 coloque como obrigatoriedade a elaboração de Plano Diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes, mesmo aqueles desenvolvidos institucionalmente não conseguem aprová-lo ou torná-lo autoaplicável, apesar de dotados de recursos, com segmentos organizados da sociedade, de posse de canais institucionalizados de participação para incorporar os instrumentos urbanísticos no processo de planejamento urbano. O desafio é ainda maior no caso dos pequenos municípios, com limitada condição institucional.

Primeiramente cabe destacar que a maioria desses municípios está saindo da estaca zero com relação à base mínima de informações para consubstanciar a formulação de políticas. Existem municípios que não possuem sequer planta cadastral da cidade, como, por exemplo, Poxoréu<sup>10</sup> e Diamantino<sup>11</sup>, no Mato Grosso. Nestas prefeituras há apenas mapas desenhados à mão, com caneta nanquim. No Estado da Bahia, os municípios de Conceição de Jacuípe, Ouriçangas, Coronel João Sá, Jeremoabo, Mirangaba, Piritiba, Itaeté, Palmas de Monte Alto, Iuiú, Guajeru, Malhada e Serra do Ramalho<sup>12</sup> igualmente não possuíam planta cadastral no momento da elaboração do PLHIS. Para o trabalho, foram utilizadas bases fornecidas pelo IBGE, atualizadas com ajuda de técnicos da Secretaria de Saúde e agentes comunitários de Saúde do Programa Saúde da Família, que produziram mapas mentais.

Além disso, cabe registrar que muitos municípios não possuem Lei de Perímetro Urbano, Lei de Zoneamento, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, entre outros, que têm como objetivo promover o adequado ordenamento territorial. Todos os municípios assessorados pela OSCIP Direito à Justiça não possuíam, na data de elaboração do PLHIS, Lei de Perímetro Urbano. Para a elaboração

<sup>9</sup> Os exemplos citados a seguir são elementos que elucidam e embasam o argumento central, obtidos a partir de leitura dos registros dos fóruns de discussão do Curso a Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social, do qual participaram 4 mil alunos distribuídos por 1.300 municípios, nas duas edições. Além disso, foram utilizadas informações obtidas em entrevistas na OSCIP Direito à Justiça, responsável pela elaboração de 17 PLHIS no Estado da Bahia (Água Fria, Caculé, Conceição do Jacuípe, Coronel João Sá, Guajeru, Itaeté, Itapucuru, Iuiú, Jaguaquara, Jeremoabo, Malhada, Mirangaba, Nova Soure, Ouriçangas, Palmas do Monte Alto, Piritiba e Serra do Ramalho); entrevistas a três empresas de consultoria no estado de Mato Grosso: Lucio Oliveira Filho ME, que elaborou o PLHIS de Colider; Web Division Ltda, responsável pelo PLHIS de Terra Nova do Norte, e Projeto 3 Consultoria e Assessoria Ltda, que realizou os PLHIS de Poxoréu, Diamantino, Tangará da Serra e Sapezal, por meio do arquiteto Lucas Gomes de Sousa; e entrevista com a advogada Thais Fernanda Lopes, ex-coordenadora de Gestão Patrimonial da Superintendência do Patrimônio da União no Estado de São Paulo, na data de 01/03/2012.

<sup>10</sup> 17.602 habitantes (IBGE, 2010).

<sup>11</sup> 20.420 habitantes (IBGE, 2010).

<sup>12</sup> População dos respectivos municípios, segundo o IBGE (2010): Conceição de Jacuípe, 30.123; Ouriçangas, 8.287; Coronel João Sá, 17.066; Jeremoabo, 37.661; Mirangaba, 14.261; Piritiba, 22.411; Itaeté, 14.932; Palmas de Monte Alto, 20.779; Iuiú, 10.905; Guajeru, 10.383; Malhada, 16.008 e Serra do Ramalho, 31.646.



do Plano foi utilizado perímetro definido pelo IBGE, única ferramenta existente.

A ausência de Lei de Perímetro Urbano dificulta conter o espraiamento da cidade, e consequentemente impõe a necessidade de extensão das redes de infraestrutura urbana e serviços públicos num contexto no qual são significativas as carências. Além disso, a ausência de estratégia de transição da área rural para a área urbana promoveria a valorização excessiva da terra e comprometeria a utilização para agricultura, pesca ou outros usos fontes de geração de renda para parcela da população<sup>13</sup>.

Grande parte dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade somente se aplica em cidades com alta e média densidade, mercado de solo altamente especulativo, escassez e alto custo da terra, e a chamada 'urbanização periférica'. Nesses casos, os instrumentos estão direcionados para reverter o padrão excludente dos mercados imobiliários formais, inibir a retenção especulativa de imóveis e corrigir as distorções do crescimento urbano. Exemplo são os instrumentos como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) do solo urbano não edificado e subutilizado, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Direito de Preempção. Entretanto, o Plano Diretor elaborado por diversos pequenos municípios incorporam instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que dificilmente seriam aplicados à sua realidade.

Os técnicos ou consultores acabam "importando" a proposta de planos de cidades metropolitanas. É o caso do município de Nova Soure<sup>14</sup> (BA), que não dispõe de Lei de Perímetro Urbano, mas em seu Plano Diretor indica a aplicação do instrumento de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e Direito de Preempção (Art. 10, I, II e VI da Lei Complementar nº 337/2008). Nota-se que o município passa pelo fenômeno de diminuição de população - de 24.674 habitantes em 1991, para 24.132 em 2010 (IBGE, 1991, 2010). E esses instrumentos teriam seu poder de aplicabilidade e efetividade diminuído, diferentemente dos grandes e médios centros urbanos.

As cidades pequenas apresentam outras dinâmicas socioterritoriais. Em diversos casos há grande

sinergia das atividades urbanas e rurais, e seu planejamento envolve temas como conversão de usos e reestruturação fundiária.

O Estatuto da Cidade também não trata da regularização do domínio de áreas da União, ainda grande entrave à regularização de ocupação existente e à urbanização de novas áreas. É possível citar o caso do município de Iaras<sup>15</sup>, no interior de São Paulo, integralmente em área de propriedade da União. Trata-se de área adquirida pelo Império, com o objetivo de promover sua colonização. Entretanto, essas terras nunca foram regularizadas, e a cidade se formou em área integralmente federal. Por isso, nenhuma das ocupações (privadas e públicas) possui qualquer título de propriedade dos imóveis. Todas as transações na cidade são efetivadas com base em instrumentos particulares de compra e venda.

Cabe registrar que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como, por exemplo, as ZEIS, são inócuos nesses casos, pois não possibilitam o tratamento das estruturas de propriedades imobiliárias urbanas e rurais. Apesar de os instrumentos para regularização fundiária serem os mesmos para todos os municípios, existem alguns mais simples e de fácil aplicabilidade do que outros. Por exemplo, a Concessão Especial para Fins de Moradia (CUEM), criada pela Medida Provisória nº 2.220/2001, e, mais recentemente, a Demarcação Urbanística e a Legitimação de posse, instituídas pela Lei nº 11.977/2009, bastante úteis no contexto dos pequenos municípios. Ainda que recente, a Demarcação Urbanística acarretou consistente simplificação aos processos de regularização fundiária. É um procedimento realizado pelo poder público para demarcar o imóvel objeto de regularização fundiária de interesse social, definindo limites, área, localização e confrontantes, com o objetivo de qualificar os ocupantes e os respectivos tempos de posse. A Demarcação Urbanística não altera o domínio do imóvel, mas é o primeiro passo importante de caracterização da área como de interesse social para fins de regularização fundiária, e permite que sejam posteriormente concedidos o título de legitimação de posse aos ocupantes que atenderem aos critérios da lei.

Várias propriedades, mesmo cidades inteiras, encontram-se em áreas do INCRA, o qual não possui informações organizadas sobre a estrutura fundiária

<sup>13</sup> A recente Medida Provisória no 547, de 11/10/2011, acrescenta o artigo 42-a à Lei Federal no 10.257/01, condicionando os municípios a elaborar o Plano de Expansão Urbana caso queiram incorporar novas áreas ao seu perímetro urbano. O Plano de Expansão Urbana (que pode estar contido no Plano Diretor) deve possuir itens mínimos que dialogam com a realidade dos pequenos municípios, como, por exemplo, a demarcação da área de expansão urbana; delimitação de trechos com restrições à urbanização e sujeitos a controle por ameaça de desastres naturais; definição de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas.

<sup>14</sup> 24.132 habitantes (IBGE, 2010).

<sup>15</sup> 6.377 habitantes (IBGE, 2010).

e não dispõe de normas sobre parcelamentos urbanos em zonas rurais. Segundo informações divulgadas pelo Ministério das Cidades/INCRA, somente a região da “Amazônia Legal” abriga 637 municípios com menos de 20 mil habitantes, dos quais 169 possuem áreas urbanas em áreas do INCRA. O município de Bernardo Sayão<sup>16</sup> (TO), por exemplo, nasceu de uma colônia agrícola do INCRA, cujo parcelamento projetado foi bem generoso, com lotes de aproximadamente 20 metros de frente por 40 metros de comprimento. Desde sua emancipação para município, a reversão desse quadro de irregularidade é um entrave. Dessa maneira, grandes quadras urbanas permanecem “congeladas”, contingenciando a captação de recursos em infraestrutura e habitação, que pressupõe a regularização do domínio das áreas públicas.

No que diz respeito ao planejamento habitacional, o arcabouço jurídico e institucional também não diferencia os pequenos municípios. As exigências para adesão ao SNHIS são as mesmas para todos os municípios. Do mesmo modo o conteúdo estabelecido no Guia de Adesão produzido pela Secretaria Nacional de Habitação é muito ambicioso e não difere procedimentos por tipologia de cidades.

Para exemplificar, na elaboração da etapa de Diagnóstico Habitacional do PLHIS exige-se levantar informações sobre déficit e precariedade habitacional, não disponíveis para essa categoria de municípios. Os dados do IBGE retrabalhados pela Fundação João Pinheiro (FJP) não apresentam informações em nível local para os municípios com até 20 mil habitantes. Os dados referentes a esses municípios são agregados por microrregiões geográficas do IBGE. Percebe-se que o levantamento adequado das informações é premente, mas o recurso destinado à elaboração do PLHIS não permite que seja realizado.

A dificuldade de caracterização e mensuração da população residente em assentamentos precários no país, premissa fundamental para o planejamento adequado das ações no setor habitacional, é mais um ponto que elucida o arcabouço institucional centrado nos municípios de grande porte e/ou inseridos em regiões metropolitanas. As categorias de assentamentos precários (favela, loteamento irregular e cortiço) não correspondem a essa realidade. Em muitos municípios, a precariedade da infraestrutura e saneamento é generalizada. Por exemplo, a cidade

de Água Fria<sup>17</sup> (BA), onde 71% dos domicílios urbanos têm fossa rudimentar como instalação sanitária, e 89% dos domicílios rurais não dispõem de energia elétrica.

Por fim, cabe registrar que os estudos acadêmicos produzidos sobre a problemática habitacional não abordam essa realidade, nem mesmo apresentam inovações na produção de conhecimento que fundamente a formulação de políticas habitacionais. O Manual do PLHIS (DENALDI & SANTA ROSA, 2009), para citar um exemplo, não consegue tratar das especificidades das questões habitacionais que envolvem os temas rurais.

### Limitada capacidade institucional

A partir da redemocratização e com a promulgação da Constituição de 1988, novo papel foi passado aos municípios na condução da política urbana. A União reduz sua atuação como indutora do desenvolvimento nacional, e os poderes locais ampliam sua agenda e contraem novas responsabilidades.

No entanto, a descentralização de competências aos governos locais não foi acompanhada na diferenciação no tratamento relacionado à desigual capacidade institucional dos municípios brasileiros. Como afirmam Abrucio et al (2010), não se deu a devida importância à certeza de que a desigualdade entre os municípios é mesmo maior do que entre as regiões. O que se evidenciou foi a constatação de que vários municípios não possuíam condições financeiras, administrativas e políticas para usufruir dessa nova realidade. Especificamente no setor habitacional, a adesão ao SNHIS, que condiciona o acesso aos recursos do Fundo, e o seu Guia de Adesão, afirmam a exigência de igual conteúdo para todos os municípios do país: Ouriçangas, na Bahia, que possui 8.287 habitantes, e São Paulo, com aproximadamente 11 milhões<sup>18</sup>, foram igualmente consideradas.

A desigual distribuição das capacidades administrativas e de gasto nos municípios brasileiros deve ser, portanto, objeto de análises. A oferta regular de serviços habitacionais depende diretamente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos (ARRETCHE, 2000), estejam eles instalados em nível municipal ou estadual de governo.

<sup>16</sup> 4.467 habitantes (IBGE, 2010).

<sup>17</sup> 15.726 habitantes (IBGE, 2010).

<sup>18</sup> Fonte: Censo IBGE, 2010.

A maioria dos PLHIS elaborados por municípios desse porte não conseguiu estimar volume de recursos necessários e identificar a precariedade habitacional em seu território. Vários deles indicam como única fonte de recursos os repasses da União.

Apresentação de Basilio (2011), que teve como referência 18 cidades com menos de 50 mil habitantes espalhadas pelo Estado da Bahia, destacou que a maioria deles não possui setor habitacional e urbano estruturado; frequentemente nem sequer técnicos de nível superior para tratar do assunto. Apresentam ainda limitada capacidade de investimento e de operação de programas e projetos.

A situação se repete em outros Estados. Segundo depoimentos de técnicos municipais<sup>19</sup>, a cidade de Chapada dos Guimarães<sup>20</sup>, no Estado de Mato Grosso, possuía um único servidor, alocado no gabinete do prefeito, para tratar das ações do PAC, Programa Minha Casa Minha Vida e PLHIS.

Nos municípios de Colíder, Terra Nova do Norte, Diamantino e Sapezal (MT)<sup>21</sup>, o planejamento habitacional é tratado como responsabilidade do Departamento de Ação Social da Prefeitura Municipal. A proposta metodológica do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) do Estado de São Paulo identificou que nos municípios com população inferior a 20 mil habitantes o assistente social é o responsável pelo PLHIS<sup>22</sup>.

Outro ponto que explicita como ainda não se entende a realidade dos pequenos municípios são as capacitações institucionais promovidas pelo governo federal no apoio à elaboração de instrumentos de planejamento. As ações de capacitação dos Planos Diretores, anteriormente citadas, tiveram como protagonistas apenas 435 municípios brasileiros, equivalente a 10% do total, mobilizando cerca de R\$ 54 milhões<sup>23</sup>. O Guia do Plano Diretor elaborado pelo Ministério das Cidades trata do tema dos pequenos municípios e das regiões rurais com poucas recomendações, e ambiciosamente.

A crítica permanece. Ainda não é possível a aplicação dessas recomendações à realidade quando nem sequer existe uma planta cadastral da cidade, e é frágil a base de dados.

Segundo dados de julho de 2011, do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT) da Secretaria Nacional de Habitação, 5.127 municípios ainda não entregaram o PLHIS ao Ministério das Cidades/CAIXA. Somente 438 municípios apresentaram o PLHIS, sendo que a região Nordeste apresentou apenas 19 planos, em comparação aos 235 concluídos na região Sul.

As prefeituras municipais têm ainda dificuldade em produzir projetos para captar recursos em programas de urbanização e produção de moradias. Municípios como Poxoréu, Diamantino e Terra Nova do Norte se tornam dependentes de acordos de cooperação técnica com o governo do Estado para desenvolvimento de projetos. Na maioria das vezes, não dispõem de recursos para a contrapartida exigida nos convênios federais.

No âmbito da regularização fundiária, as dificuldades institucionais são igualmente relevantes. O município de Itirapina<sup>24</sup> (SP), que possui grande parte de seu território em áreas de propriedade federal, constituídas pelo patrimônio da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA), não consegue aprovar projeto para transferência desses bens da União à Prefeitura no Programa de Destinação de Imóveis da Rede, pois encontra dificuldades em demarcar e delimitar precisamente o perímetro das áreas.

### Gestão participativa induzida pela norma federal não dialoga com a realidade local

Embora o tema da gestão participativa não seja objeto de análise no âmbito deste artigo, a discussão aqui desenvolvida pretende levantar questões sobre o desenho institucional que o governo federal impõe aos municípios com relação às instâncias participativas. Este item não pretende responder, mas elencar pontos que merecem ser alvo de atenção.

Como se afirmou, a adesão ao SNHIS pelos municípios acarreta como condicionantes a constituição do Fundo Local de Habitação de Interesse Social, a criação de Conselho Gestor do Fundo, com representantes de diversos segmentos da sociedade ligados à área de habitação, e a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social.

<sup>19</sup> Informação verbal obtida em depoimento na Oficina de Capacitação de Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Estado de Mato Grosso. Cuiabá: outubro, 2010.

<sup>20</sup> 17.799 habitantes (IBGE, 2010).

<sup>21</sup> População dos respectivos municípios segundo IBGE (2010): Colíder, 30.864; Terra Nova do Norte, 11.302; Diamantino, 20.420; e Sapezal, 18.080.

<sup>22</sup> Informação obtida por meio de depoimentos no Workshop "Produção e Gestão da Informação sobre Déficit e Assentamentos Precários na RMSP". Santo André: agosto, 2011.

<sup>23</sup> Segundo Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, conforme informações repassadas em 17/02/2010. In: Denaldi et al, 2010.

<sup>24</sup> 15.528 habitantes (IBGE, 2010).



<sup>25</sup> Lei Federal nº 11.124/05.

Cabe registrar que a lei de criação do SNHIS<sup>25</sup> estabelece a composição necessária dos conselhos em nível local, garantindo o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares. O Guia de Adesão referente solicita representantes do mercado imobiliário, da construção civil local, das universidades e setores de pesquisa, entre outros, como contribuintes do processo, diretriz imposta independentemente do porte e localização do município. De modo semelhante ao que se exigia nos Planos Diretores Participativos.

No contexto dos pequenos municípios, esses atores, em diversas oportunidades, não estão presentes ou não estão autonomamente organizados. Raramente, na verdade, encontram-se instâncias participativas consolidadas.

Ponto relevante citado por técnico municipal de Santa Cruz Cabralia<sup>26</sup> (BA) diz respeito à dificuldade em mobilizar os diversos setores existentes. Embora tenha apenas 26.198 habitantes, a área territorial é de 1.551km<sup>2</sup>, com acessos viários muito precários, empecilho à reunião periódica de atores residentes nesses locais.

Verifica-se, então, a manutenção de modelos de políticas do tipo “top-down” nessa categoria de municípios, onde há pouca permeabilidade e sensibilidade às demandas sociais, especialmente as originadas dos setores mais vulneráveis e menos organizados da sociedade.

Assim, a obrigatoriedade apresentada pelo PLHIS a todos os municípios, e pelo Plano Diretor a municípios acima de 20 mil habitantes - criar e assegurar canais de participação na elaboração desses instrumentos de planejamento - não é suficiente para se obter resultados na formulação e elaboração de projetos de desenvolvimento a longo prazo. Assiste-se, nessas instâncias, quando muito, à procura por introduzir demandas pontuais na agenda pública e à disputa por alocação de recursos.

## Considerações finais

Embora não sofram na mesma escala os problemas urbanos dos grandes centros, os pequenos municípios seguramente se ressentem da falta de definição

adequada de diretrizes e instrumentos específicos para orientar seu desenvolvimento. Retomando o objeto central do artigo, é preciso entender sua realidade para ser possível planejar adequadamente a gestão urbano-habitacional.

As dificuldades para implementar instrumentos de planejamento nessa realidade estão associadas em grande parte à absoluta falta de estrutura administrativa (o que envolve pessoal qualificado), ao conhecimento insuficiente dos problemas urbanos (inclusive da precariedade habitacional), e os marcos regulatórios que nem sempre se aplicam à realidade.

Pressupor o desenvolvimento urbano e a prática do planejamento nos municípios de pequeno porte envolve superar todas as limitações expostas nesta análise exploratória, e indicariam rumos na busca pela função social das propriedades urbanas e no caminho para o crescimento das cidades, segundo o interesse público. No entanto, não se deve sustentar a pretensão ingênua, como bem ressalta Maricato (2010), de que as leis e os planos são soluções para todos os problemas na construção de cidades mais justas e ambientalmente equilibradas. Uma análise mais profunda permite tratar problemas que são históricos e estruturais.

O acesso à terra, urbana ou rural, sempre foi um dos temas mais importantes da história da humanidade. Concomitantemente, o desenvolvimento urbano fugia ao assunto, nó central do caos nas cidades. Enfrentar o desafio fundiário é essencial, e, em maior intensidade, incorporá-lo à discussão urbana.

Cabe destacar que as engrenagens seculares ancoradas em anos de burocracia e clientelismo, em que a política do favor imperava e tornava-se regra, criam um emaranhado jurídico-institucional, burocrático-administrativo, muitas vezes de difícil solução (FERREIRA, 2011). O tema é essencialmente político, e as mudanças desejadas devem passar por profunda transformação no equilíbrio de forças que rege as prioridades das políticas públicas estruturais.

Este artigo tem por objetivo expor desafios e limitações centrais para lidar com o planejamento urbano-habitacional dos pequenos municípios brasileiros. O intuito é levantar novos questionamentos e

<sup>26</sup> 26.198 habitantes (IBGE, 2010).

contribuições na atualização das ferramentas de análise existentes sobre nosso território, além de elucidar a urgência e imprescindibilidade de estudos sobre o tema. Por fim, elenca contribuições para uma agenda de pesquisa, cujos pontos que assumem centralidade no porte dos municípios estudados são o conhecimento da precariedade rural e urbana; um referencial de legislação urbanística aplicável à realidade dos pequenos municípios; as dificuldades para implementar projetos habitacionais; e, finalmente, mas não menos importante, a realidade fundiária e a estrutura do poder local.

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando (et al). Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (org.). *Governança das Metrópoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- ACSELRAD, Henri. As Práticas Espaciais e o Campo dos Conflitos Ambientais. In: ACSELRAD, H. (org.) *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Globalização e Território: debate mundial e leitura a partir do Brasil. Palestra conferida pela autora a membros do Labhab e da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo, 2008.
- ARRETCHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRETCHE, Marta. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: Affonso, Rui de Britto Álvares e Silva, Pedro Luiz Barros, (organizadores). *Descentralização e políticas sociais*, São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ARRETCHE, Marta. Capacidades Administrativas, Déficit e efetividade na política habitacional. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação/ Centro de Estudos da Metrópole/ CEBRAP, 2007.
- BASILIO, Robson. Apresentação sobre a metodologia executada pela OSCIP Direito à Justiça para estimar déficit habitacional em municípios pequenos no interior da Bahia. In: Sessão Livre do XIV ENANPUR "Desafios para a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS". Rio de Janeiro, 2011.
- BRASIL. Curso a Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. DENALDI, R., SANTA ROSA, J. (org.). Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Relatório de justificativa do projeto de Lei que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal. Brasília, 2008 (mimeo).
- DENALDI, Rosana. Estado, política habitacional e favelas no Brasil. In: Leopoldianum. Revista de Estudos e Comunicações da Universidade Católica de Santos, Ano 30, nº 81/82, maio/dezembro 2004.
- DENALDI, Rosana; LEITÃO, Karina; ZIONI, Silvana. Nota técnica: Infraestrutura e desenvolvimento urbano. In: ARAÚJO, Tânia B. (org) *Estudo "Trajetórias do Brasil frente aos compromissos assumidos pelo Governo Lula 2003-2009, Dimensão Melhoria da Qualidade de Vida"*. Brasília: CGEE, 2010 (mimeo).
- DENALDI, Rosana, LEITÃO, Karina, AKAISHI, Ana Gabriela. O Recente Processo de Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: Limitações e Perspectivas. In: Anais do XIV ENANPUR. Rio de Janeiro, 2011.
- FAVARETO, Arilson; ABRAMOVAY, Ricardo. Contrastes territoriais dos indicadores de renda, pobreza monetária e desigualdade no Brasil dos anos noventa. Campinas: Ruris, 2011.
- FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CITIES ALLIANCE; MINISTÉRIO DAS CIDADES (org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
- FERREIRA, João Sette Whitaker; UEMURA, Margareth. Política Urbana. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES; ALIANÇA DE CIDADES; DENALDI, R. (org.) *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira". Revista de Estudos Avançados, vol. 25, no. 71. São Paulo, Jan./Abr., 2011.
- KLINK, Jeroen; ROLNIK, Raquel. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. In: Novos Estudos CEBRAP, 89, Março 2011.
- MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Ed. Vozes: Petrópolis, 2001.
- MARICATO, Ermínia. O nó da terra. Revista Piauí 21, ano 2, p. 35, jun. 2008.
- MARICATO, Ermínia. O Estatuto da cidade periférica. In: CITIES ALLIANCE/MINISTÉRIO DAS CIDADES (org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. (orgs.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p.429-446.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: Território e Sociedade no Início do Século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. xpp. (Cadernos Pólis, 4).
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). Urbanização e cidades: perspectivas geográficas. 1a ed. Presidente Prudente: GAsPERR, 2001.
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras. Belém: FASE/ICSA/UFGA, 2009.
- VEIGA, José Eli. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Editora Autores Associados, 2004.